

## РЕФОРМАТА НА ОБЛАСТНО НИВО НА УПРАВЛЕНИЕ - УСТОЙЧИВО РЕГИОНАЛНО И МЕСТНО РАЗВИТИЕ

гл. ас. д-р Мария Нейкова\*

Областният управител като едноличен орган на изпълнителната власт в областта с обща компетентност, в съответствие с конституционно определените му правомощия, осъществява държавното управление в областта и осигурява съответствие между националните и местните интереси при провеждането на регионалната политика. Областният управител се назначава от Министерския съвет и се подпомага от заместник областни управители и областна администрация. Той е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към Министерския съвет.

Твърде често ролята на Областния управител се преплита с ролята на областта като административно-териториална единица. Съгласно чл.142 от Конституцията областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси. Територията на Република България е разделена на 28 области. От особена важност е да се разграничат отделните етапи по реализирането на дадена политика: разработване, координация, изпълнение и контрол между различните нива на управление и съответно правомощията на органите на изпълнителната власт във всеки един етап. Правомощията на областния управител са определени в Закона за администрацията. Наред с тях в още над 80 нормативни акта са предвидени редица функции и задачи. В този ред на мисли правомощията на Областния управител могат да се определят в две основни насоки:

- 1) Правомощия по координация;
- 2) Правомощия по контрол.

---

\* Мария Нейкова, доктор по национална сигурност, завършила право в БСУ, специализирала е в сферата на международното публично право, държавното управление и администрация във Франция, Италия. Осем години и е била областен управител на област Стара Загора. Член на съюза на учените в България и АЗКОН-Рим.

Част от тези правомощия са детайлно и ясно регулирани от законодателството, със съответните механизми за тяхното осъществяване, имат реално приложение, съществува добра практика в съответните областни администрации. Други правомощия, предимно отнасящи се до координацията и взаимодействието, имат по-скоро декларативен характер. Те не са подплатени от конкретни, ясно посочени механизми и ред за упражняването им в съответните закони, нито има регламент за последиците от неосъществяването им.

Първата и най-важна задача на областта, определена в чл.142 от Конституцията, е да провежда регионалната политика. Истината е, че българските области нямат възможност да осъществяват регионална политика, защото липсата на собствен ресурс е непреодолимо препятствие пред планирането и прилагането на регионални програми.

Законодателството регламентира и отделни дейности, които са възложени за изпълнение от областния управител, които излизат извън сферата на неговата компетентност, очертана от Конституцията на Република България. Множество специални закони възлагат на областния управител несвойствените функции, които по-скоро го определят като „администрация”, която подпомага осъществяването на правомощията на централните органи на изпълнителната власт. Това определено не съответства на конституционния статут на областния управител.

Прегледът на правомощията на областния управител показва, че е необходимо да се оцени съществуващата законодателна уредба от гледна точка на това правомощията и отговорностите им да бъдат приведени в съответствие с логиката на управленската дейност. Съществуват сектори, при които на областните управители са възложени функции във всички етапи по разработването и реализирането на съответната политика-координацията, изпълнението, контрола. В други случаи на областния управител са възложени едновременно изпълнението и контрола.

Наблюдават се сериозни проблеми при взаимодействието на областния управител с териториалните звена на централната изпълнителна власт като:

Несистемна и некоординирана дейност на областните управители и териториалните звена при решаването на регионални задачи;

- 1) Некоординирани секторни политики на областно ниво;
- 2) Невъзможност на областния управител да изпълнява правомощията си по координация, поради това че териториалните

звена са вертикално обвързани и йерархично подчинени на министерствата и агенциите;

3) Липса на механизми, осигуряващи взаимодействието и координацията между областния управител и териториалните звена.

Областните управители са изключени от управленските процеси между министрите и техните териториални звена и не получават достатъчно информация. При определяне на териториалния обхват и дейността на териториалните структури, следва да се отчита статута им и обхвата на тяхната дейност. Не всички структури имат обхват на дейност само на територията на една област. Следва да се има предвид, че в нито един нормативен акт не е уредено взаимодействието им с областна администрация.

Въпреки правомощието на Областния управител да осъществява връзка с териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта и да контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите им, не са определени:

1) Ред, който да обезпечи информираността на областния управител относно дейността на териториалните звена на централната администрация;

2) Правомощия, в които се изразява координацията;

3) Правомощията, в които се изразява контрола по изпълнението на актовете и действията на ръководителите им (отмяна, изменение, задължителни предписания и др).

4) Обхвата на контрола относно правилност и законосъобразност.

Следвайки принципите на ефективност и достъпност във връзка с предоставяне на административни услуги от областния управител и териториалните звена е необходимо да се извърши преглед на съществуващата нормативна уредба, да се реализират необходимите промени с цел да се оптимизира административното обслужване.

Ефективното изпълнение на политиките налага координирани усилия и осигуряване на взаимобвързаност на плановите и програмните документи в отделните сектори и тези в областта на регионалната политика и децентрализацията на държавното управление.

Необходимо е чрез функциите за координация областният управител да може да осигури по-ефективно взаимодействие между отделните секторни политики и политиката за регионално развитие, насочена към устойчиво регионално и местно развитие и намаляване

на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия. По този начин ще се осигури по-тясна връзка на процесите на децентрализация с тези на регионалното развитие и провеждането на държавната политика в отделните сектори.

За да се постигнат необходимите резултати е важно да се предвидят начинът и формата на взаимодействие, предоставянето на по-големи възможности на областния управител за действие с разписването на конкретни и ясно разграничени правомощия и отговорности по отношение на координацията.

Засилването на ролята на регионалното и областното ниво на управление може да бъде постигнато чрез:

- 1) оптимизиране на структурите на държавната администрация и прехвърляне на функции и компетенции към по-ниски нива.
- 2) доближаване на услугите до гражданите при спазване на принципите за достъпност и ефективност.
- 3) подобряване на координацията, при реализирането както на хоризонталните, така и на секторните политики.

За постигането на тези цели е необходимо моделът на областното ниво на управление да съчетава принципите на самоуправлението с тези на държавното управление по места.

Последните няколко години все по-често се говори за ново административно-териториално устройство, съответстващо на общата тенденция в Европа към създаване на по-големи административно-териториални единици и на по-добри условия за активно участие на регионалните власти в планирането и усвояването на структурните фондове.

Конституирането на 6 области с териториален обхват съответстващ на районите от NUTS 2 на ЕС ще допринесе за:

- 1) Създаване на по-големи административно-териториални единици (региони) с относително самостоятелно управление в съответствие с общата тенденция в Европа - Европа на регионите.
- 2) Осигуряване на по-добри предпоставки за активно участие на регионите в планирането и усвояването на структурните фондове.
- 3) Предоставяне на водещата роля на Областния управител при определянето и реализирането на основните цели и приоритети за развитието на регионите.
- 4) Намаляване на структурите, участващи в процеса на планиране и програмиране на регионалното развитие. По този начин

ще се опростят процедури, съкратят срокове, ще се намали броят на документите, както и необходимите за това финансови и човешки ресурси.

5) Превръщане на областните стратегии за развитие в основен документ за планиране, програмиране и изпълнение на регионалната политика.

6) Създаване на възможност за разработване на Регионални оперативни програми, чрез които да се използват фондовете на ЕС.

7) Създаване на условия за ефективна координация на работата на органите на изпълнителната власт и на техните администрации на територията на областта и взаимодействието им с местните власти, вкл. да контролират и съгласуват предложенията на местните власти при подготовката на проекти по оперативните програми, с цел защита на обществения интерес.

В заключение можем да кажем, че България изостава с реформите и развитието на междинното ниво на държавно управление. Областният управител не е в състояние да има общо наблюдение за влиянието на европейските и българските политики и начините за въздействие за постигане на синергия в ключовите области и адаптиране на политиките в регионалния контекст. Държавната администрация на местно ниво няма възможност да формира бюджет и да осъществява политика, съобразена с местните потребности. Съществуващата организация на държавната администрация на областно ниво не може да се приеме за добре функционираща.

Фокусът на политиката трябва да се насочи към едно по-ясно разпределение на функционалните отговорности между нивата на управление. Налице е необходимост от спешна реформа на областно и регионално ниво и изграждане на децентрализирана държавна администрация на министерствата и агенциите, която да позволи програмиране на проекти, оптимизиране дейността на различните структури и засилване на вътрешно-административната координация.

**Литература:**

- 1.Джилджов, А., Регионализъм и местно самоуправление: проблемът за разпределение на политическата власт в Европа между център и периферия, 1998
- 2.Джилджов, А., „Тенденции в развитието на регионалното и местносамоуправление в Европа”,2004
- 3.Нейкова, М., ”Процесът на децентрализация на Република България”, 2011
- 4.Декларация от Утрехт от м. ноември 2009
- 5.Нейкова, М.,„Въвеждане на второ ниво на местно самоуправление-основна антикризисна мярка” 2012
- 6.Стратегия за децентрализация 2006-2015

---

---

## РЕЗЮМЕ

В этой статье говорится о необходимости рассмотрения и оценки существующих правовых норм с точки зрения приведения полномочий и обязанностей главы области в соответствие с логикой управления, следуя принципам эффективности и доступности через реформы на областном уровне. Повышение роли региональных и областных уровней власти, посредством предоставления больше возможностей влияния на главу области, для обеспечения более эффективное взаимодействие между секторальной политикой и политикой регионального развития, направленных на устойчивое региональное и местное развитие, снижение межрегиональных различий и оптимизацию административных услуг.

## SUMMARY

This article presents the need of review and assessment of the existing legislation with a view to bringing the powers and obligations of the District Governor in compliance with the governance and managerial activity, while following the principles of efficiency and accessibility through a reform at district level. Strengthening the role at regional and district level of governance by providing the District Governors with stronger leverage so as to ensure a more efficient correlation between the individual sector policies and the regional policy aimed at sustainable regional and local development, reduction of the inter-regional disparities and optimisation of the administrative services.